

IV

(Informatie)

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN
INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

REKENKAMER

**Samenvatting van de resultaten van de jaarlijkse controle van de Europese gemeenschappelijke
ondernemingen voor onderzoek door de ERK over 2016**

(2017/C 426/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf...</i>	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING	1-6	2
Achtergrondinformatie	1-2	2
Gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek — publiek-private partnerschap- pen van de EU met het bedrijfsleven en de lidstaten	3-4	2
EU-begrotingen van de gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek	5-6	2
AANPAK VAN DE CONTROLE	7-10	3
De huidige controleregeling werkt maar is niet doelmatig	7-10	3
CONTROLLERESULTATEN	11-34	3
Een controleoordeel zonder beperkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen voor alle gemeenschappelijke ondernemingen	11	3
Controleoordelen zonder beperkingen over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen voor zeven van de acht gemeenschap- pelijke ondernemingen	12-13	3
Wij wijzen op de risico's in verband met de EU-bijdrage tot de projectkosten van ITER	14-19	3
Opmerkingen die werden gemaakt in onze specifieke verslagen	20-33	4
Begrotings- en financieel beheer	21	4
Bij de afsluitingsfase van het KP7-programma waren nog niet alle bijdragen van de industriële en onderzoekspartners betaald	22-24	4
Bij de startfase van het Horizon 2020-programma was sprake van een hoog niveau aan bijdragen van de industriële partners voor aanvullende activiteiten	25-26	4
Interne controles waren over het algemeen doeltreffend en de foutenpercentages bleven daardoor onder de 2 %	27-33	5
Follow-up van de opmerkingen van voorgaande jaren	34	5
CONCLUSIES	35-38	5
BIJLAGE — ACTIVITEITEN, BEGROTING EN PERSONEELSBESTAND VAN GEMEENSCHAPPELIJKE ONDERNEMIN- GEN		7

INLEIDING

Achtergrondinformatie

1. Wij hebben een controle uitgevoerd met betrekking tot, en een oordeel afgegeven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij betreffende het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar, voor acht Europese gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek:

- F4E (ITER) — Ontwikkeling van fusie-energie;
- BBI — Biogebaseerde industrieën;
- Clean Sky — Schone luchtvaarttechnologieën;
- IMI-Initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen;
- FCH — Brandstofcellen en waterstof;
- Sesar — Single European Sky Air Traffic Management Research;
- Ecsel — Elektronische componenten en systemen;
- S2R — Shift2Rail innovatieve spoorproductoplossingen.

2. Deze samenvatting verschaft een overzicht van de controleresultaten (adviezen en opmerkingen) die zijn gepubliceerd in onze specifieke jaarverslagen over de gemeenschappelijke ondernemingen over 2016. Deze samenvatting is geen controleverslag of -oordeel.

Gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek — publiek-private partnerschappen van de EU met het bedrijfsleven en de lidstaten

3. Gemeenschappelijke ondernemingen zijn publiek-private partnerschappen en spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van specifieke onderdelen van het onderzoeksbeleid van de Europese Unie (EU). Naast de EU, die wordt vertegenwoordigd door de Commissie, kunnen diverse publieke en private partners uit de industrie en onderzoeksgroepen lid zijn van de gemeenschappelijke ondernemingen. De meeste gemeenschappelijke ondernemingen bestaan uit twee deelnemende partijen (bilateraal), namelijk de Europese Commissie en partners uit het bedrijfsleven, of uit drie partijen (trilateraal), waarbij ook de lidstaten deelnemen (zoals bij de Gemeenschappelijke Onderneming Ecsel).

4. De leden dragen bij aan de financiering van de activiteiten van de gemeenschappelijke onderneming. De EU-financiering wordt verstrekt uit de onderzoeksbegroting van de EU door middel van het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7) en Horizon 2020 ⁽¹⁾. De industrie en de onderzoekspartners leveren bijdragen in natura of in contanten. In het geval van vier gemeenschappelijke ondernemingen (Clean Sky, FCH, BBI, en S2R) leveren de particuliere partners ook een minimumbijdrage in natura aan de „aanvullende activiteiten” die buiten de werkprogramma’s van de gemeenschappelijke ondernemingen vallen, maar wel binnen het toepassingsgebied van de doelstellingen van de gemeenschappelijke ondernemingen.

EU-begrotingen van de gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek

5. In 2016 bedroeg de totale begroting van de gemeenschappelijke ondernemingen 1,8 miljard euro (2015: 1,4 miljard euro), ofwel 1,3 % (2015: 1 %) van de algemene begroting van de EU. De totale bijdragen in natura of in contanten van de industrie en onderzoekspartners zouden naar verwachting een vergelijkbaar bedrag vertegenwoordigen. De gemeenschappelijke ondernemingen hadden 633 medewerkers in dienst aan het eind van 2016 (2015: 562).

6. Informatie over de activiteiten, de begroting en het personeelsbestand van de gemeenschappelijke ondernemingen is opgenomen in de *bijlage*.

⁽¹⁾ De Gemeenschappelijke Ondernemingen Sesar en S2R ontvangen ook financiering uit het programma voor de trans-Europese netwerken (TEN-T).

AANPAK VAN DE CONTROLE

De huidige controleregeling werkt maar is niet doelmatig

7. Overeenkomstig de artikelen 208, lid 4, en 209, lid 2, van het Financieel Reglement van de EU werd de controle van de betrouwbaarheid van de rekeningen van alle gemeenschappelijke ondernemingen uitbesteed aan onafhankelijke externe accountantskantoren. Sinds 2014 wordt de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen van de Gemeenschappelijke Ondernemingen F4E en Sesar geverifieerd door onafhankelijke externe accountantskantoren. Voor de overige gemeenschappelijke ondernemingen (Clean Sky, BBI, FCH, IMI, Ecsel en S2R) werd de controle van de betrouwbaarheid van de jaarrekening in 2016 voor het eerst uitgevoerd door externe accountantskantoren.

8. In overeenstemming met internationale controlenormen hebben wij het werk van de accountantskantoren onderzocht en voldoende zekerheid verkregen dat wij op hun werk kunnen vertrouwen als grondslag voor onze eigen controle-oordelen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen over 2016 van de gemeenschappelijke ondernemingen.

9. Net als in voorgaande jaren bleven wij uitsluitend verantwoordelijk voor de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Onze controleaanpak omvatte een gegevensgerichte controle van representatieve steekproeven van betalingen en ontvangsten, analytische procedures, en een beoordeling van de essentiële beheersingsmaatregelen van de toezicht- en interne controlesystemen van elke gemeenschappelijke onderneming. Ook onderzochten wij de kwaliteit van de controles achteraf van gedeclareerde kosten die door de gecontracteerde onafhankelijke externe accountantskantoren werden verricht bij de begunstigden van KP7-subsidies. Wij hebben voldoende zekerheid verkregen om op het werk van de accountantskantoren te vertrouwen als aanvullende grondslag voor onze controleoordelen over de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen.

10. Uit de controle van 2016 bleek echter dat er sprake was van aanzienlijk grotere administratieve lasten en van een overlapping van de controlewerkzaamheden doordat het deel van de controle over de betrouwbaarheid van de rekeningen was uitbesteed.

CONTROLLERESULTATEN

Een controleoordeel zonder beperkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen voor alle gemeenschappelijke ondernemingen

11. De definitieve rekeningen van alle acht gemeenschappelijke ondernemingen geven op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2016 en van de resultaten van hun verrichtingen en kasstromen in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig de bepalingen van de toepasselijke financiële reglementen en de door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels.

Controleoordelen zonder beperkingen over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen voor zeven van de acht gemeenschappelijke ondernemingen

12. De onderliggende verrichtingen bij de jaarrekeningen voor het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar waren op alle materiële punten wettig en regelmatig bij zeven gemeenschappelijke ondernemingen (F4E, BBI, Clean Sky, IMI, FCH, Sesar, en S2R).

13. Net als in 2015 hebben wij een verklaring met beperking afgegeven ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen van de Gemeenschappelijke Onderneming Ecsel. Met de huidige regelingen van de Gemeenschappelijke Onderneming Ecsel voor controles achteraf bij de begunstigden van KP7-subsidies is het niet mogelijk om een betrouwbaar gewogen foutenpercentage of een restfoutenpercentage te berekenen voor haar KP7-betalingen. Daardoor waren wij niet in staat om te concluderen of deze controles achteraf voldoende zekerheid bieden ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende tussentijdse en saldobetalingen voor KP7-projecten die worden beheerd door de gemeenschappelijke onderneming. Deze kwestie houdt verband met het controlesysteem dat de Gemeenschappelijke Onderneming Ecsel heeft overgenomen van haar voorgangers (de Gemeenschappelijke Ondernemingen Eniac en Artemis) en zal niet langer relevant zijn voor de uitvoering van projecten in het kader van Horizon 2020.

Wij wijzen op de risico's in verband met de EU-bijdrage tot de projectkosten van ITER

14. Onze controleoordelen met betrekking tot de jaarrekening van gemeenschappelijke onderneming F4E bevatten een toelichtende paragraaf⁽²⁾ over de bijdrage van de EU in de kosten van het ITER-project.

⁽²⁾ Een toelichtende paragraaf wordt gebruikt om de aandacht te vestigen op een punt dat niet materieel onjuist is vermeld in de rekeningen, maar wel dermate belangrijk is dat het van fundamenteel belang is voor een goed begrip van de rekeningen bij de gebruikers.

15. In november 2016 heeft de ITER-raad een nieuw schema en een nieuwe kostenraming voor het ITER-project goedgekeurd, waarin december 2025 wordt genoemd als deadline om de eerste strategische mijlpaal van de projectconstructiefase te bereiken (Eerste Plasma) en december 2035 als de verwachte voltooiingsdatum voor de gehele constructiefase, wat vergeleken met het oorspronkelijke basisscenario een vertraging van 15 jaar inhoudt.

16. Op basis van de nieuwe uitgangswaarde van het project heeft de Gemeenschappelijke Onderneming F4E een nieuwe berekening gemaakt van de betreffende kosten bij de afronding van de bouwfase van het ITER-project. In de resultaten die in december 2016 aan de raad van bestuur van de gemeenschappelijke onderneming werden gepresenteerd, werd de aanvullende EU-financieringsbehoefte voor de constructiefase na 2020 geraamd op ongeveer 5,4 miljard euro (een toename van 82 % in vergelijking met de eerder goedgekeurde begroting van 6,6 miljard euro).

17. De Gemeenschappelijke Onderneming F4E moet bovendien ook bijdragen tot de operationele fase van ITER na 2035 en de daaropvolgende deactiverings- en buitengebruikstellingsfasen. De kosten daarvan zijn nog niet geraamd.

18. In juni 2017 publiceerde de Commissie een mededeling over de bijdrage van de EU aan het ITER-project waarin zij het Europees Parlement om steun vraagt en de Raad van de EU verzoekt haar een mandaat te geven om het nieuwe basisscenario goed te keuren. De Commissie heeft in haar mededeling voorgesteld dat een marge van maximaal 24 maanden voor de planning, en een marge van 10-20 % voor de begroting daarvoor passend zou zijn. Het bedrag van 6,6 miljard euro dat in 2010 door de Raad van de EU werd vastgesteld, geldt nu als plafond voor de uitgaven van de gemeenschappelijke ondernemingen tot 2020.

19. Hoewel er positieve stappen zijn genomen om het beheer en de controle van de bouwfase van het ITER-project te verbeteren, zijn wij van mening dat er een risico blijft bestaan van nieuwe kostenverhogingen en vertragingen bij de uitvoering van projecten.

Opmerkingen die werden gemaakt in onze specifieke verslagen

20. Zonder iets af te doen aan onze oordelen hebben wij in onze specifieke jaarverslagen over de gemeenschappelijke ondernemingen verschillende opmerkingen gemaakt om de aandacht te vestigen op belangrijke zaken en om aan te geven op welke gebieden verbetering nodig is.

Begrotings- en financieel beheer

21. In vier gevallen (Clean Sky, IMI, FCH en Sesar) was de uitvoeringsgraad voor betalingskredieten in 2016 aanzienlijk lager dan verwacht, wat het gevolg was van vertragingen bij het afsluiten van de subsidieovereenkomsten (Clean Sky, IMI), het feit dat er na de evaluatie van de oproepen tot het indienen van voorstellen minder subsidieovereenkomsten werden gesloten dan verwacht (FCH), of de door begunstigen opgelopen vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de projecten en/of de indiening van de kostendeclaraties (Sesar). Voor IMI hield het lage begrotingsuitvoeringspercentage ook verband met het feit dat er veel minder uitgaven werden gedaan voor het noodprogramma EBOLA+ toen de epidemie was teruggedrongen.

Bij de afsluitingsfase van het KP7-programma waren nog niet alle bijdragen van de industriële en onderzoekspartners betaald

22. Wij hebben verslag uitgebracht over de meerjarige begrotingsuitvoering voor de KP7-, TEN-T- en Horizon 2020-programma's door de gemeenschappelijke ondernemingen.

23. Eind 2016 hadden de totale bijdragen (in natura en in contanten) van de industriële en onderzoekspartners aan KP7 naar verwachting een vergelijkbaar bedrag moeten vertegenwoordigen als de EU-bijdragen in contanten. Voor alle gemeenschappelijke ondernemingen hebben de particuliere partners echter iets minder bijgedragen dan de EU. Voor de gemeenschappelijke onderneming IMI bedroeg de achterstand van bijdragen uit de industrie echter ongeveer 220 miljoen euro (wat overeenkomt met 30 % van de EU-bijdrage in contanten).

24. In 2016 bevond Horizon 2020 zich nog in een voorbereidende fase waarin de EU-bijdrage in contanten werd gebruikt als voorfinanciering van de eerste reeks aan subsidieovereenkomsten met de partners uit de industrie en andere begunstigen. Dit verklaart het relatief lage niveau aan bijdragen in natura door de industriële partners aan het einde van 2016.

Bij de startfase van het Horizon 2020-programma was sprake van een hoog niveau aan bijdragen van de industriële partners voor aanvullende activiteiten

25. In sommige gevallen mogen de industriële en onderzoekspartners ook bijdragen in natura voor aanvullende activiteiten declareren die buiten de werkprogramma's van de gemeenschappelijke onderneming vallen (Clean Sky, BBI, S2R en FCH). Aan het eind van 2016 hadden de partners al een aanzienlijk deel van de minimumbedragen voor de gehele Horizon 2020-periode gedeclareerd die zijn vastgesteld in de respectieve oprichtingsverordeningen van de gemeenschap-

pelijke ondernemingen (BBI: 17 %; Clean Sky: 36 %; S2R: 43 %; FCH: 66 %). De gemeenschappelijke ondernemingen zijn niet verplicht om bijdragen in natura voor aanvullende activiteiten openbaar te maken in hun jaarrekeningen en wij hebben geen mandaat om de gedeclareerde bedragen te controleren.

26. Meer informatie over de meerjarige begrotingsuitvoering kan worden gevonden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de gemeenschappelijke ondernemingen.

Interne controles waren over het algemeen doeltreffend en de foutenpercentages bleven daardoor onder de 2 %

27. De gemeenschappelijke ondernemingen hebben **procedures voor controles vooraf** opgezet die zijn gebaseerd op financiële en operationele controles van stukken, en zij hebben onafhankelijke externe accountantskantoren gecontracteerd om **bij begunstigen controles achteraf** te verrichten. Deze controles zijn belangrijke instrumenten om de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingsverrichtingen te beoordelen, inclusief de bijdragen in contanten en in natura door de industriële en onderzoekspartners.

28. Op basis van de resultaten van de controles achteraf voor KP7-subsidiebetalingen hebben alle gemeenschappelijke ondernemingen (behalve Ecsel) aan het einde van 2016 restfoutenpercentages onder de 2 % berekend en gerapporteerd. Dit werd bevestigd door onze evaluaties van de werkzaamheden van de externe accountantskantoren.

29. Met betrekking tot de subsidiebetalingen in het kader van Horizon 2020 waren er aan het einde van 2016 geen controles achteraf afgerond. Daarom was ons oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van betalingen voor Horizon 2020 uitsluitend gebaseerd op de resultaten van onze gegevensgerichte toetsing en analyse van de internecontrolesystemen van de gemeenschappelijke ondernemingen. Voor alle gemeenschappelijke ondernemingen lag het foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de definitieve begroting.

30. Aan het einde van 2016 hadden twee gemeenschappelijke ondernemingen (Clean Sky en IMI) de **integratie van hun controlesystemen voor Horizon 2020** in de gemeenschappelijke subsidiebeheers- en monitoringinstrumenten voor Horizon 2020 van de Commissie slechts gedeeltelijk afgerond.

31. In 2016 hebben twee gemeenschappelijke ondernemingen (Sesar en S2R) Horizon 2020-subsidies toegekend aan projectconsortia, ondanks het feit dat de door het Uitvoerend Agentschap onderzoek verrichte **controles van de financiële draagkracht van de begunstigen** wezen op gebrekkige financiële capaciteit van de coördinerende leden uit de industrie van de consortia.

32. Het systeem van de Gemeenschappelijke Onderneming Clean Sky voor **de monitoring en de goedkeuring van Horizon 2020-voorfinanciering** liet een accumulatie van ongeveer 176 miljoen euro aan uitstaande voorfinancieringen toe, waardoor de gemeenschappelijke onderneming verder werd blootgesteld aan financieel risico.

33. Twee gemeenschappelijke ondernemingen (Sesar en S2R) hebben in hun **aanbesteding van diensten** maximale contractbegrotingen vastgelegd. Deze maximumbedragen waren niet gebaseerd op een systematisch kostenramingsproces of een redelijk marktprijsreferentiesysteem. Aangezien in de praktijk blijkt dat de meeste ontvangen offertes dicht in de buurt van de maximale begroting komen, wordt daarmee niet gegarandeerd dat de meerjarige dienstverleningscontracten kosteneffectief zijn.

Follow-up van de opmerkingen van voorgaande jaren

34. In de meeste gevallen hebben de gemeenschappelijke ondernemingen corrigerende maatregelen genomen **naar aanleiding van de opmerkingen die wij in voorgaande jaren hebben gemaakt** in onze eerdere specifieke jaarverslagen. Nadere details zijn te vinden in de bijlagen bij onze verslagen.

CONCLUSIES

35. Wij hebben voor alle gemeenschappelijke ondernemingen goedkeurende verklaringen afgegeven over de betrouwbaarheid van de rekeningen voor het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar.

36. Wij hebben voor zeven van de acht gemeenschappelijke ondernemingen goedkeurende verklaringen afgegeven over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voor het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar. We hebben een oordeel met beperking afgegeven over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voor de Gemeenschappelijke Onderneming Ecsel, omdat er geen redelijke zekerheid kon worden verkregen over de betrouwbaarheid van haar interne controles met betrekking tot KP7-subsidiebetalingen.

37. Wij hebben opmerkingen gemaakt over kwesties in verband met de uitvoering en het beheer van de begroting, internecontrolesystemen en aanbestedingsprocedures, die echter niet van invloed waren op onze oordelen.

38. Wij hebben geconstateerd dat er met betrekking tot de gemeenschappelijke onderneming F4E positieve stappen zijn genomen om het beheer en de controle van de bouwfase van het ITER-project te verbeteren, maar er blijft een risico bestaan van nieuwe kostenverhogingen en vertragingen bij de uitvoering van projecten.

BIJLAGE

Activiteiten, begroting en personeelsbestand van gemeenschappelijke ondernemingen

GEMEENSCHAPPELIJKE ONDERNEMING	Bevoegd DG	Beleidssterrein	Werkerrein	Definitieve begroting (miljoen euro)		Aantal personeelsleden	
				2015	2016	Stand per 31.12.2015	Stand per 31.12.2016
BBI	DG RTD	Onderzoek	Biobaseerde producten en biobrandstoffen	21,1	66	13	20
CLEAN SKY	DG RTD	Onderzoek	Luchtvaarttechnieken	245,9	287,8	36	41
ECSEL	DG CONNECT	Onderzoek	Elektronische componenten en systemen	161,5	244,1	28	29
F4E — FUSIE VOOR ENERGIE	DG ENER	Onderzoek	Kernfusie	586	720	383	415
FCH — BRANDSTOFCELLEN EN WATERSTOF	DG RTD	Onderzoek	Brandstofcel- en waterstoftechnologieën	95,1	98,3	26	26
IMI — INITIATIEF INZAKE IN- NOVATIEVE GENEESMIDDELEN	DG RTD	Onderzoek	Onderzoek van en toegang tot innovatieve genees- middelen	195,4	209,3	35	41
SESAR	DG MOVE	Onderzoek	Luchtverkeersbeheer	136,9	157,1	41	44
S2R — SHIFT2RAIL	DG MOVE	Onderzoek	Spoorwegsector	—	51,4	—	17
			Totaal	1 441,9	1 834	562	633